

关于乡镇人大每年召开两次代表大会机制问题的实践与思考

□ 胡松 韩晓林 王雪峰

中共中央印发的《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》明确提出：“乡镇人民代表大会会议一般每年举行两次。”近几年来，各地认真贯彻中央和省委有关文件精神，认真落实全国人大和省人大有关要求，在探索建立乡镇人大每年召开两次代表大会（以下简称“乡镇人大召开两次大会”）工作机制上取得积极成效，但在实际工作中还存在不规范的问题，相关机制需要完善。2019年以来，课题组对湖北省襄阳市9个县（市）区17个乡镇进行抽样调查，发出问卷1000份，收回996份；与乡镇人大干部、人大代表和有关人士进行座谈；考察学习了浙江奉化、江西新余、福建上杭等地“乡镇人大两次会议”经验。综合有关情况，对“乡镇人大两次大会”机制问题进行研究并提出建议，以期对坚持好、探索好、完善好这一制度有所裨益。

一、基于有益的实践探索看“乡镇人大两次大会”的重大意义

乡镇人民代表大会是我国最基层的国家权力机关，召开乡镇人民代表大会会议是乡镇人大履职的主要形式。然而在实际工作中特别是在2015年中央关于加强县乡人大工作和建设的文件出台之前，乡镇人民代表大会的履职情况还存在不少问题，

严重影响了乡镇人民代表大会作用的发挥。虽然地方组织法赋予乡镇人大13项职权，包括保证宪法和法律在本行政区域内的实施，决定本行政区域内的重大事项，选举乡镇人大主席、副主席和政府组成人员，监督本级政府的工作等，还规定“地方各级人民代表大会会议每年应至少举行一次”，但客观而言，保障这些职权落到实处，仅靠一年一次的人代会是不够的。同时，考虑到会议成本、召集及议题等诸多因素，各地执行地方组织法的规定普遍采用不违法的底线思维，“每年应至少举行一次”的规定实际上变成了“每年只举行一次”。总的来看，“地位虚置、作用虚化、会议虚开”问题，反映的是乡镇人大在发挥作用上没有达到原有制度设计的初衷，乡镇人大处于地位下降、被“边缘化”的尴尬境地。

2015年中央关于加强县乡人大工作和建设的文件下发后，全国各省（市）自治区党委大都制定出台了关于加强县乡人大工作和建设的意见，省级人大也以改革创新的思维，从立法的层面制定了乡镇人民代表大会工作条例，在机构职责、会议制度、监督工作、履职保障等多个方面进行了加强和规范。比如，《湖北省乡镇人民代表大会工作条例》第三条规定：“乡镇人民代表大会会议一般每年举行两次，每次会议会期不少于一天。有选举事项时，会期可以适当延长。”浙江、江西、福建等地都作了相关的制

度安排。襄阳市贯彻省委2015年有关文件和《湖北省人民代表大会工作条例》，从2016年在谷城县冷集镇试点，目前已在全市范围各县(市)乡镇中推开，取得了积极成效。从问卷情况看，绝大多数人认为“乡镇人大两次会议”很有必要，发挥了人大作用，占83.5%；绝大多数人认为现在的会议效果很好，体现了党管干部和依法选举的有机统一，占80.2%；有一半以上认为，当前乡镇人大的监督工作效果很好，占53.8%。从这些积极变化看，“乡镇人大两次大会”及相关的制度保障，逐步纾解了乡镇人大职能“三虚”的问题，为加强基层人大建设，筑牢人民代表大会制度的根基找到了有效路径和科学方案，其现实意义体现在三个方面。

(一)为坚持和完善人民代表大会制度夯实了“三个基础”。具体讲，就是夯实了政治基础、组织基础和制度基础。从政治基础看，人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。乡镇人民代表大会是我国最基层的地方国家机关，处于五级人大组织架构的第一层，是我国人民代表大会制度的重要组成部分，肩负着推进基层民主政治建设的重要责任。党中央从顶层设计对乡镇人大作出“每年两次大会”的制度安排，不简单的是“从一到二”的数字变化，而是从政治层面对乡镇人大地位的强化、功能的强化和工作的强化，使基层民主政治建设的载体进一步夯实。从组织基础看，中央有关文件下发后，全国人大常委会及时启动了《代表法》《选举法》《地方组织法》的修订完善，强化县乡两级人大法律地位及其职能作用，并且两年内召开两次会议，推动县乡人大工作和建设，各地贯彻党中央和全国人大常委会有关文件和会议精神，加大落实力度，在换届中加强乡镇人大主席团班子和队伍建设，实行主职分设，组织体系从根本上得到健全，履职条件得到改善，进一步增强了乡镇人大的生机和活力，乡镇人大在围绕中心、服务大局、依法履职上展现了新的更大作为。从制度基础看，过去，由于乡镇人大没有常设机构、乡镇人大闭会期间

如何履职缺少制度载体、乡镇人大工作务虚的多、务实的少，导致法律赋予乡镇人大的很多职能长期处于“休眠状态”。中央有关文件规定“乡镇每年召开两次人代会”，使“每年应至少举行一次代表会议”的法律规定从弹性走向具体，为乡镇人代会充分行使职权和更大限度地收集民情、反映民意、维护民利奠定了坚实的制度基础。

(二)为充分发挥乡镇人大代表作用彰显了“三个特性”。一是进一步强化了乡镇人大代表的主体性。习总书记指出，“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。”乡镇人大代表来自人民、植根人民，人民通过民主选举产生的代表，组成乡镇人民代表大会，加深了乡镇人大与人民之间的联系。乡镇人大会议充分听取代表意见建议，通过代表依法履职，保障代表依法管理地方国家事务，促进了人民当家作主，巩固和深化了代表是人大工作主体的功能定位。二是充分体现了我国人大制度代议制的根本属性。乡镇人大代表是由选民直接选举产生，代表履职如何，与选民利益息息相关，代表不能认真履职，直接影响人大在人民群众心目中的地位和形象。组织召开好乡镇人民代表大会，充分体现了人大代表代行行权的代议制原则，使国家各项工作更好地体现人民共同意志、保障人民民主权利、维护人民根本利益。三是进一步激发了乡镇人大代表履职的积极性。人大代表是国家权力机关组成人员。代表作用发挥的程度直接影响人大的工作成效。乡镇人大每年举行两次代表大会，提升了代表履职频率，压缩了代表闭会周期，使代表再次被组织起来，代表履职有了新的抓手和平台，催生了人大工作成效，从而进一步激发了代表履职积极性。

(三)为推动乡镇人大依法行使法定职权产生了“三个积极变化”。“两次会议”使乡镇人大“三项法定职权”的落实由虚变实。一是依法行使决定权有了积极变化，充分彰显人大议大事定大事的工作理念。要提高乡镇人大地位，必须规范完善乡镇人大决定权的行使，该由人大决定的事项，党委政府不能

包办代替。从实践探索看,目前一些乡镇人大通过取得党委的同意与支持,加强与同级政府的沟通联系,增强工作的计划性和协调性,进一步规范决定权的范围和边界,依法将本行政区域加强民主法治建设的重大决策、区域发展总体规划、城镇建设、重大民生工程、重大建设项目等内容纳入决定范围,并强化跟踪监督,保证了决议、决定得到有效执行。问卷调查中,绝大多数人认为乡镇人大在重大事项决定上要发挥主导作用,不能以党委决定代替,认为乡镇党委决定大事就行了、没必要争权只占5.5%,认为遵从乡镇党委安排、人大走个形式只占5%,认为乡镇党委政府代替人大就行仅占2.3%,而认为人大要依法行使决定权、对重大事项进行界定占86.8%。问卷调查中,多数认为现在乡镇人大行使决定权比较正常,占58.1%。二是依法行使选举权有了积极变化,有力促进了党管干部和依法选举的有机统一。乡镇人民代表大会依法选举人大和政府领导成员,是履行选举权的重要内容。人大选举不是向党委要权,而是实现党委人事安排意图的必要形式,乡镇人大通过会议选举,把那些真正能够代表人民群众利益的人选推举上来,为人民群众服务,保证了党委意志和人民意愿的有效融合,促进了党管干部和依法选举的有机统一。据调查问卷统计,认为乡镇人大选举权行使的现状是:效果很好,体现了党管干部和依法选举的有机统一占80.2%。三是依法行使监督权有了积极变化,有效展现人大作为。乡镇人大在会议期间,通过听取和审议政府工作报告等相关报告,组织代表开展集中视察、进行专项工作评议、实施执法检查等,是乡镇人大监督工作的具体内容。调查问卷反映,认为加强乡镇人大监督工作应从哪些方面着力,认为多开展评议乡镇直属部门的活动占64.9%,认为多对乡镇政府某一方面工作进行视察占14.7%,认为在乡镇人大会上对乡镇相关工作报告进行票决占20%。由此可见,乡镇人大监督工作应务实务小,主要应满足代表“短平快”的监督需求,即用时短、切口小、见效快,从而使人大监督工作与党委同心、与政府同力、与大局同步、与法律

同向、与人民同声。

二、组织实施“乡镇人大两次大会”需要把握的几个重点问题

从中央要求、地方立法和实际情况来看,乡镇人民代表大会会议一般每年召开两次会议是切实可行的,调查问卷统计,83.5%的认为乡镇人大一年举行两次代表大会很有必要,能促进人大作用发挥。既然很有必要,就必须将其作为常态化制度安排坚持下去,要做到常态化,必须做到规范化。现在,一年开两次大会,最重要的是对第二次会议作出规范,因为第一次年初的会议已形成了惯例,各地乡镇人大在开法上基本是一致的。而第二次会议与第一次会议的区别在哪里,特别是第二次会如何开,什么时候开,以什么方式开,会议研究的重点内容是什么,需要在实践中进一步规范。综合各地的经验,我们认为,“乡镇人大召开两次大会”应当把握以下几个重点问题。

(一)关于两次会议召开的形式、时间及议题安排

从会议的形式及时间安排看,第一次会议可称为“年初例会”,第二次会议可称为“年中专题会议”。两次会议一般分别安排在每年第一季度和第三季度举行为宜。调查问卷中,对乡镇人大一年举行两次代表大会较为理想的时间安排看法是,第一次会议安排在1~3月,第二次会议安排在6到11月份的占大多数,基本上是第三季度这个时间段。

从会期的时间安排看,两次会议都以1天时间为宜。问卷中,对乡镇人大一年举行两次代表大会会期较为理想的时间看法认为第一次、第二次都安排1天为宜占的61.8%。

从会议的议题安排看,两次会议在侧重点上应有所不同,年初例会重点是总结回顾上一年工作,安排部署新一年工作。年中专题会议的重点是听取乡镇政府重点专项工作情况报告,对某项或几项重点工作进行监督或对部门进行评议。年中人代会可参考借鉴江西省新余市、福建上杭的“3+x”模式,即听

取乡镇人民政府上半年重点专项工作报告(可在报告中增加代表议案建议办理情况)、安排一项或几项重点工作的集体视察或开展对乡镇部门的评议活动,审查批准上一年财政决算报告(根据需要可增加本年度预算调整情况的报告),同时根据需要安排其他议题。如(1)听取审议乡镇人民政府重大经济、文化和公共事业项目建设情况的报告;(2)讨论决定乡镇人民政府某项重大事项;(3)对镇直部门进行工作评议或满意度测评;(4)开展专项视察等。同时,还可以安排听取乡镇人大主席团上半年工作报告、代表意见建议办理情况报告、组织代表在闭会期间开展活动情况的专项报告、代表述职活动等。调查问卷中,对乡镇人大年中专题会议(第二次会议)应安排的议程的看法:693人次的抽样对象选择听取政府上半年工作报告,453人次抽样对象选择听取上年度决算报告,388人次的抽样对象选择听取3~5名代表述职报告,440人次抽样对象选择安排代表对政府相关工作进行视察,434人次抽样对象选择对乡镇直部门进行工作评议。

(二)关于年中专题会议的基本程序及主要工作任务

1. 准备阶段:精心筹备会议,做好基础工作

(1)年中专题会议召集的方式。有两种渠道,一种是本级人大主席团负责召集。《地方组织法》第十五条第一款规定:“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候,选举主席团。由主席团主持会议,并负责召集下一次的本级人民代表大会会议。”因此,乡镇人民代表大会由本级人大主席团负责召集。第二种是代表提议召集。《湖北省乡镇人民代表大会工作条例》规定:“经五分之一以上代表提议,可以临时召集乡镇人民代表大会会议。”

(2)主席团会议有关事宜。主要有5个方面,一是确定大会的具体日程和地点。二是研究并拟定大会议程草案。三是拟定议案审查委员会、财政预算审查委员会的名单草案。财政预决算审查委员会和议案审查委员会的主任委员通常由乡镇人大主席、副主席或同级人大代表中的党委副书记、党委委员

担任,委员由各方面的人大代表若干人组成。四是研究并决定大会的列席人员,主要包括不是人大代表的党委成员、政府领导人员、职能部门主要负责人、村(社区)党支部书记、主任,人民团体及重点企业主要负责人,上级人大代表和本地有威望的老同志等。列席人员的总数以控制在代表总数的40%左右为宜。五是研究决定大会筹备专班,负责大会筹备的具体工作。会后,人大主席团将大会日程、议程草案,提请同级党委批准,并以通知形式印发本级政府和人大代表。

(3)合理安排时间。年中专题会议应尽量安排在上级没有重要会议和重要活动的“空窗期”,以保证乡镇党政领导能够集中精力参加大会。

(4)乡镇人大和政府要提前做好相关工作报告。相关工作报告草案应做到言简意赅。报告应尽量在会前一周下发到代表手中,保证代表有充足的时间提前阅读报告,方便其在会上提出修改建议。

(5)会前组织开展代表活动。乡镇人大主席团或代表小组应以政府工作报告或专项工作报告为重点,及时组织代表就地就近开展视察、检查和专题调研等活动,系统了解情况,广泛搜集意见,为在大会上审议作准备。代表在广泛搜集选民意见的基础上,对在大会上提出的议案及建议、批评和意见,作好材料准备。

2. 会议阶段:把握会议程序,提高会议质量

召开乡镇人民代表大会会议一般有以下程序:召集人会议—各代表团会议—预备会议—主席团第一次会议—开幕式暨第一次全体会议—代表团会议—主席团第二次会议—代表团会议—财政预决算审查委员会会议、议案审查委员会会议—主席团第三次会议—第二次全体会议—代表团会议—主席团第四次会议—第三次全体会议暨闭幕式。操作中可根据会议任务适当简化,但预备会议、主席团会议2~4次、全体会议2~3次、代表团分别审议1~2次不能简化(附:襄阳谷城县冷集镇第十届人民代表大会第三次会议日程安排)。

(1)召集人会议。一般由各代表团负责人和部

分村、社区、站所主要负责人参加,主要任务是通报会议安排情况,乡镇党委书记就会议召开的指导思想、开好会议的要求和纪律作出强调,在领导层面上保证会议顺利进行。

(2)预备会前各代表团会议。主要是传达召集人会议精神,推举本代表团负责人,讨论拟提请预备会议通过的相关人员名单草案。

(3)预备会议。虽然法律上没有明确规定,但应当作为必备程序,由全体代表参加,为全体会议作准备,选举产生新一届主席团成员,否则就难以承上启下。

预备会议由年初例会的主席团主持。主要是:

①由上次人大主席团成员(具体人员由主席团会议确定)作大会筹备工作报告。②代表资格审查委员会作代表变动情况的报告,如代表没有变动可省略此报告。③通过大会议程。④公布主席团成员(主席团常务主席出缺时,由主席团成员从其中推选新的常务主席,并提交大会通过)和大会秘书长名单。主席团成员如需调整,在此时提请大会通过。⑤公布议案审查委员会、财政预算审查委员会名单;如需调整少数人员,必须提请大会通过。

(4)主席团第一次会议。预备会议结束后,新选举的大会主席团要召开第一次会议,研究决定以下事项:①决定大会的常务主席或执行主席(不是主席团成员的党政领导不要安排担任常务主席)。②决定大会的日程安排。③决定通过议案的办法和提出议案的截止时间。④如有选举任务,还需决定大会选举办法草案并提交大会表决。⑤决定代表联合提名候选人截止时间。

预备会议和主席团第一次会议决定了有关事项后,可以召开正式会议。

(5)召开人大代表全体会议。全体会议由大会主席团主持,其主要程序是:

开幕式暨第一次全体会议。由大会常务主席宣布大会开幕,一般不致开幕词。开幕式后,听取大会的各项工作报告,可根据会议任务和时间作具体安排。

第二次全体会议。有选举乡、镇长任务的,必须召开第二次全体会议,进行投票选举。在投票选举前,主席团应将候选人情况提请全体代表酝酿讨论。代表10人以上联名可以提出新的候选人。如果候选人的总数超过了法定数,要反复酝酿协商或者进行预选,确定正式候选人。正式候选人确定后,方可召开第二次全体会议,进行投票选举。

第三次全体会议。一是通过大会各项决议草案。二如有选举乡镇长事项,新当选的乡镇长应进行表态发言。三是由乡镇党委书记讲话或人大主席讲话,对乡镇全面工作或人大工作进行总结及提出要求。四是宣布大会闭幕。

(6)召开主席团二至四次会议。在正式会议期间,一般至少要召开2~4次主席团会议,决定大会的有关事项。

主席团第二次会议一般安排在第一次全体会议(通过选举办法)之后。主要内容是乡镇党委向主席团提出各项候选人建议名单,主席团通过乡、镇长候选人建议名单,交代表酝酿讨论。提出总监票人、监票人建议名单,交代表进行讨论酝酿。

主席团第三次会议一般安排在代表审议报告即将结束、候选人提名时间截止之后进行。主要任务一是听取各代表团或联团对大会各项报告审议情况的汇报,审议通过议案审查委员会、财政预算审查委员会关于议案和财政预算的审查报告,决定有关议案是否列入大会议程。二是有选举任务时,听取代表联合提名候选人情况,通过正式候选人名单草案,提请大会正式选举(如代表经过酝酿,对候选人没有不同意见,或者代表10人联名提出的候选人不超过法定人数,可以进行选举,就原则通过。如超过法定人数,则进行研究,是否进行预选。)通过监票人名单草案。三是讨论研究大会选举的其他准备工作。

主席团第四次会议安排在大会选举任务完成之后和第三次全体代表会议之前,主要是为开好第三次全体会议作准备,使会议圆满地闭幕。主要内容一是听取选举得票情况报告,确认选举结果(有选举任务时)。二是讨论相关工作报告的决议草案,以便

提交大会表决通过(也可安排在第三次主席团会议)。三是安排第三次全体代表会议的程序和内容。

(7)全体会议期间的各代表团会议。在全体代表会议后,可以分代表团组织代表对各项报告进行审议,酝酿提名各项候选人。审议报告可采取分代表团审议或几个代表团在一起联组审议、围绕某个问题进行专题审议等形式。要安排充足的时间,保障代表充分发表意见,讨论决定本行政区域内的重大事项。

3. 落实阶段:贯彻会议精神,加强成果运用

(1)认真落实大会的决议决定。乡镇人大主席团要通过多种形式监督本级人民政府贯彻执行会议通过的各项报告和决议决定。乡镇人民政府要认真贯彻会议精神,确保各项任务的完成。特别是财政预算,如确需调整,应提交会议表决通过,从而确保预决算的严肃性。

(2)注重评议结果的运用。乡镇人大主席团要善于运用年中专题会议上对相关站所的工作评议结果,及时反馈给乡镇党委、政府和相关方面,督促被评部门加强整改,并及时向代表们进行通报。对群众有意见、整改不力的部门,必要时可提请乡镇党委、政府启动问责机制,追求相关人员责任。

(3)认真督办代表议案建议。年中专题会议结束后,乡镇人大主席团应及时向乡镇政府交办代表提出的有关议案及建议、批评和意见,并做好督办工作。乡镇政府要及时负责地办理代表提出的议案、建议,并答复有关代表。

三、以改革创新精神破解与“乡镇人大两次大会”不相适应的制度机制问题

从实践看,“乡镇人大两次会议”大大拓展了乡镇人大工作的内容,必须以改革创新精神进一步解决好与“乡镇人大两次大会”不相适应的制度性、机制性问题。

(一)修订相关法律法规,将乡镇人大主席团作为常设机构。《地方组织法》第十五条规定,主席团在

本级人民代表大会闭会期间,可以听取审议政府工作报告、开展执法检查。主席团在闭会期间的工作,向本级人民代表大会报告。中央有关文件要求和湖北省乡镇人民代表大会工作条例,规定乡镇人大主席团在闭会期间,每季度召开一次会议。按照法律法规的规定,乡镇人大主席团可以在闭会期间召开会议,已经对主席团临时机构的性质进行重新定位,近乎乡镇人大的常设机关。在外地,福建省已基本上把乡镇人大主席团等同为常设机构,细化了在乡镇人大闭会期间主席团听取工作报告、开展评议、组织执法检查视察、确认代表资格、组织代表活动等13项工作职能,并规定主席团要向代表大会报告闭会期间的工作,近乎“人大常委会”的缩小版。调查问卷中,对乡镇人大主席团的理想架构的看法是,修改相关法律,认为使乡镇人大主席团成为常设机构,便于工作的占72.9%,维持现在状况不变占26.7%。因此,建议进一步修订相关法律法规,将乡镇人大主席团明确为常设机构,以便更好地发挥乡镇人大闭会期间主席团代行人大职权的作用,建议人员由7至13人组成,主席团成员可以兼职。

(二)调整完善乡镇相关体制,理顺好两个方面的关系。一是进一步理顺乡镇人大与同级党委、政府之间的关系。《宪法》第一百零五条规定:“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。”乡镇党委、人大、政府应树立“党委决策、人大决定、政府执行”的权责关系共识,依法落实乡镇人大对本行政区域重大事项的决定权、财政预决算审查权、选举罢免权以及监督权等重要职权。着力改变“乡镇人大主席列席乡镇党委会议”原有认识,明确规定乡镇人大主席排名乡镇党委书记、镇长之后,其他领导成员之前,作为乡镇政权领导班子的主要成员,全面参与乡镇各项重大决策。乡镇党委政府召开的重要会议和各项重大决策必须有乡镇人大主席参加,而不能把乡镇人大主席作为列席人员,更不能把乡镇人大作为普通群团组织来看待,绝不能把乡镇人大工作作为一项单项工作来看待。调查问卷中,对乡镇人大主席理想的安

排体制的看法是,认为由乡镇党委书记兼任占13.9%,由乡镇党委副书记兼任,排在乡镇长之后占11.7%,维持现在体制不变,配备专职主席占74%。同时,要调整充实一批威望较高、年富力强的人大主席,作为乡镇领导班子的主要成员,避免将乡镇人大主席作为即将退休干部的“安置所”。调查问卷中,对乡镇人大主席的任职年龄结构看法是,认为由乡镇党政班子成员中年龄大资格老的转岗任职占22%;认为应当年轻化,作为乡镇党政主职的培养对象占55%;维持现状不变占22.6%。乡镇党委要进一步重视、支持人大工作,加强对人大工作的领导,把人大工作摆上党委重要议事日程,使人大工作在党委全局中有安排,人大干部有作为。二是理顺乡镇人大与乡镇站所的监督关系。当前,有的乡镇站所属于县级部门的派出单位,不是独立法人,有的不具有直接执法权限,有的是跨乡镇区域设立,所管理的事务涵盖两至三个乡镇。如何对这些站所开展人大监督、执法检查、评议等是一个难题,建议县直部门可以采取集中授权的方式,明确一些不是执法主体的乡镇站所为乡镇区域内的执法主体单位,承担相应法律责任。

(三)完善保障机制,做到“三个加强”。(1)加强经费保障。应将乡镇人大工作经费和代表活动经费足额列入乡镇财政预算,并建立随财力增长而增加的调整机制。据《调查问卷》统计,认为乡镇人大工作经费如何保障合适:根据需要实报实销占26.4%;列入财政预算,随财力增长而增加占29.9%;列入县级财政预算,保证乡镇人大工作需要占43.3%。(2)加强人员保障。一是解决乡镇人大主席分管工作过多过重问题。根据襄阳市的调查情况,由于很多乡镇人大主席威望高、经验足、能力强,乡镇党委十分倚重,有的分管精准扶贫、招商引资、交通、城建、信访、农业工作,有的甚至还分管党建工作,耗费大量时间和精力,对做好乡镇人大工作产生一定的冲突和影响,导致部分人大主席不能把主要精力和时间放在人大工作上。因此,应该明确乡镇人大主席分管工作不超过两项,且分管工作应与人大监督工作

性质接近,以使乡镇人大主席能够腾出精力做好人大工作。调查问卷中,对乡镇人大主席分管政府某一方面工作的看法是,认为有利于人大工作开展,分担了政府工作压力占66.8%;人大事情也不多,分担点充实些占9%;既当运动员,又当裁判员,不利于人大工作开展占23.8%。二是乡镇人大工作人员兼职不专问题。目前,多数乡镇人大工作人员是乡镇党政办公室人员兼任,这些兼职工作人员很难把主要精力和时间投入到人大工作中来,乡镇人大临时“拉人当差”的现象时有发生,应明确一名专职人大工作人员,主要从事人大工作,解决部分乡镇人大主席“光杆司令”做人大工作的问题。(3)加强代表履职保障。一是落实无固定收入代表的活动补贴。由于上级没有标准和依据,基层难于操作。应从市、县一级制定具体补贴办法,明确补贴标准,按照每次参加活动进行固定补贴或总额控制的方式,对无固定收入代表参加活动予以补贴。二是加强代表履职培训。通过专题讲授、集中培训、外出学习等多种途径和形式,强化对人大性质、地位、作用和工作程序的认识以及相关法律法规的学习理解,增强代表履职能力。三是完善代表退出机制。对无故或以各种理由不参加会议及代表活动、履职不积极的代表,应按照有关文件要求,劝其辞职或中止代表资格,直至罢免。

(四)加强工作指导,推进乡镇人大工作规范化建设。主要是“一明确两加强”。一是明确机构负责。从基层工作实践来看,当前指导乡镇人大工作一般由县级人大常委会领导分别包片指导一至两个乡镇,而没有一个相对明确的机构对乡镇人大工作进行总体上的指导和监督。建议明确县级人大常委会的代表工作机构全面指导监督乡镇人大工作。二是加强工作指导。要通过邀请人大主席或人大代表列席县级人代会或常委会会议、开展代表活动、强化干部培训、参加法制讲座和培训等方式,提高乡镇人大代表、人大干部的能力素质。同时,要定期召开乡镇人大主席会或乡镇人大工作座谈会,经常性组织乡镇人大交流经验,共同提高。三是加强监督考核。县级党委应授权同级人大常委会党组,出台乡

镇人大工作考核办法和相应量化考核细则,对各乡镇人大监督工作开展情况、代表工作开展情况、乡镇人大自身建设情况等方面进行综合考核,推动乡镇人大工作进一步规范化。

(五)加强乡镇人大自身建设,提高人大干部能力素质。主要是提高乡镇人大干部“五种能力”。一是学习能力。要求乡镇人大机关干部既要认真加强政治理论学习,又要认真学习宪法法律以及人大专门工作业务知识,使乡镇人大干部成为政治上的“明白人”,行动上的“实在人”,依法治国中的“排头兵”。二是执行能力。要树立高标准严要求、高质量严精准的工匠意识,以精益求精的作风抓工作落实。三是监督能力。要练好“胆功”,敢于开展监督;

要练好“腿功”,常去调查研究;要练好“嘴功”,敢说话,敢问善问;要练好“听功”,善于倾听基层的声音;要练好“脑功”,经常动脑思考人大工作和人大监督;要练好“笔功”,善于总结人大工作和监督的经验;要练好“网功”,善于运用新媒体、大数据开展人大工作和人大监督。四是提高协调能力。乡镇人大开展监督需要利用新媒体、大数据,同样需要其他监督形式的配合。运用其他监督形式获取的信息,就需要协调,恰如其分地运用其他监督的成果,让人大监督在同其他监督形式融合中见到更大效果。五是创新能力。要促使人大工作成为创新的平台,人大干部成为创新的力量,人大事业成为朝气蓬勃、活力迸发、前景宽广的伟大事业。

附1

乡镇人大工作和建设调查问卷汇总表

1. 您的职业()
A. 乡镇人大干部(100) B. 乡镇人大代表(567)
C. 其他(347)
2. 您认为当前乡镇人大作用发挥得怎么样()
A. 很好(604) B. 还可以(278)
C. 一般(99) D. 形同虚设(15)
3. 您认为当前有些乡镇人大作用发挥不够的原因是()
A. 乡镇党委不重视(224) B. 人大不作为(79)
C. 政府太强势(77) D. 代表素质差(226)
E. 其他(529)
4. 您认为乡镇人大主席分管政府某一方面工作()
A. 有利于人大工作开展,分担了政府工作压力(668)
B. 人大事情也不多,分担点充实些(90)
C. 既当运动员,又当裁判员,不利于人大工作开展(238)
5. 您认为乡镇人大工作经费如何保障合适()
A. 根据需要实报实销(264)
B. 列入财政预算,随财力增长而增加(299)
C. 列入县级财政预算,保证乡镇人大工作需要(433)
6. 您希望乡镇人大主席团的理想架构是()
A. 修改相关法律,使乡镇人大主席团成为常设机构,便于工作(729)
B. 维持现在状况不变(267)
7. 您认为乡镇人大干部的理想配置为()
A. 主席,副主席1人,兼职工作人员1人(208)
B. 主席,专职工作人员1人(119)
C. 主席、副主席、专职工作人员1人(360)
D. 根据乡镇规模,可采取多种配置形式(309)
8. 您认为乡镇人大一年举行两次代表大会()
A. 浪费时间,形式主义(118)
B. 很有必要,发挥人大作用(835)
C. 无所谓(43)
9. 您认为当前乡镇人大代表的素质()
A. 普遍不高,需要增强代表履职能力(398)
B. 还过得去(179)
C. 较好地发挥了作用(419)

10. 您认为乡镇人大的权威主要取决于() (240)
- A. 乡镇党委书记的重视程度(740)
- B. 乡镇人大主席分管的政府工作(221)
- C. 乡镇人大主席转岗前的职务(74)
11. 您认为乡镇人大主席理想的安排体制是()
- A. 由乡镇党委书记兼任(139)
- B. 由乡镇党委副书记兼任,排在乡镇长之后(117)
- C. 维持现在体制不变,配备专职主席(740)
12. 您认为乡镇人大主席的任职年龄结构应当是()
- A. 由乡镇党政班子成员中年龄大资格老的转岗任职(220)
- B. 应当年轻化,作为乡镇党政主职的培养对象(550)
- C. 维持现状不变(226)
13. 您认为当前乡镇人大的监督工作效果()
- A. 很好(538) B. 一般(417) C. 较差(41)
14. 您认为加强乡镇人大监督工作,应从()
- A. 多开展评议乡镇直属部门的活动(649)
- B. 对乡镇工作进行视察(147)
- C. 在乡镇人大大会上,对乡镇相关工作报告进行票决(200)
15. 您认为乡镇人大行使决定权的现状是()
- A. 基本没有(168) B. 有,但在走形式(247)
- C. 比较正常(581)
16. 您认为乡镇人大决定权应当这样行使()
- A. 乡镇党委决定大事就行了,没必要争权(55)
- B. 遵从乡镇党委安排,人大走个形式(50)
- C. 乡镇党委政府代替人大就行(23)
- D. 人大要依法行使决定权,但是对重大事项进行界定(868)
17. 您认为乡镇人大选举权行使的现状是()
- A. 效果很好,体现了党管干部和依法选举的有机统一(802)
- B. 完全是走程序,没有看出人大依法办事(155)
- C. 上级党委决定就行了,人大没必要较真(39)
18. 您认为乡镇人大一年举行两次代表大会,较为理想的时间安排是()
- A. 第一次安排在1~3月,第二次安排安排在6~9月(240)
- B. 第一次安排在1~3月,第二次安排安排在7~11月(318)
- C. 第一次安排在1~3月,第二次安排安排在12月(289)
- D. 第一次安排在1~3月,第二次安排在下半年任何一个月均可(149)
19. 您认为乡镇人大一年举行两次代表大会,会期较为理想的时间安排是()
- A. 第一次、第二次都安排1天为宜(618)
- B. 第一次、第二次都安排在1天半(196)
- C. 第一次安排在1天半,第二次安排1天(182)
20. 您认为乡镇人大举行会议时的相关报告时长()
- A. 不超过1小时(491) B. 不超过45分钟(281)
- C. 不超过30分钟(224)
21. 您认为乡镇人大举行会议时的相关工作报告()
- A. 提前发给代表,方便代表提前了解情况(914)
- B. 没必要提前发,会上再发不迟(66)
- C. 随便安排都行(16)
22. 您认为乡镇人大举行年度第一次代表大会时,应安排的议程是()
- A. 政府工作报告(453)
- B. 预算报告(312)
- C. 人大工作报告(303)
- D. 民政工作报告(133)
- E. 对代表进行履职培训(236)
- F. 政府工作报告、预算工作报告、人大工作报告三个必听,另视乡镇情况听取某一项工作报告,也就是3+X模式(601)
23. 您认为乡镇人大举行年度第二次代表大会时,应安排的议程是()
- A. 政府上半年工作报告(693)
- B. 上年度决算报告(453)
- C. 听取三至五名代表述职报告(388)
- D. 安排代表对政府相关工作进行视察(440)
- E. 对乡镇直部门进行工作评议(434)
24. 您认为乡镇人大代表在会议期间提出议案建议()

- A. 流于形式(132)
- B. 成效不大,代表建议议案质量不高(246)
- C. 提不提政府都在为民工作(91)
- D. 应增强代表提议案建议的针对性(527)
- 25. 您认为乡镇人大会议质量不高的原因是()
- A. 代表基本上不知如何履职(525)
- B. 会期太短,听的多议得少(406)
- C. 代表听领导的话,让怎么办就怎么办(222)
- 26. 您认为现在乡镇人大代表的结构()

- A. 结构相对比较合理(651)
 - B. 村干部、乡镇直部门代表少了,群众代表多了(111)
 - C. 村干部、乡镇直部门代表多了,群众代表少了(234)
 - 27. 您对加强乡镇人大工作和建设还有什么建议,对乡镇人大一年举行两次代表大会还有什么建议?(略)
- (注:括号中数字代表所选的人次,1、22、23、25项部分抽样对象进行了多选)

附2

襄阳市谷城县冷集镇第十届人民代表大会第三次会议日程安排

时间	大会内容	参加人员	主持人	
×月×日	14:30	全体代表	×××	
	14:30			组织学习十九大报告、代表培训
	15:30		召开预备会议:1、通过会议议程;2、通过主席团成员名单;3、通过代表资格审查委员会名单;4、通过议案审查委员会名单;5、听取代表变动和新当选代表资格审查情况报告。	×××
	16:00	主席团成员	×××	
	16:30	第一次全体会议 一、宣布大会开幕,奏国歌。二、副镇长×××同志作人民政府工作报告(精准扶贫、清洁工程)。三、副镇长×××同志作关于上一次人民代表大会议案建议办理情况报告。四、镇人大主席×××就镇人大主席团上半年组织开展代表主题实践活动情况报告。五、通过选举办法。	全体代表	×××
	17:40	主席团成员	×××	
×月×日	8:30	全体代表	×××	
	9:30	主席团成员	×××	
	9:40	全体代表	×××	
	11:10	主席团成员	×××	
	11:30	全体代表	×××	

(作者单位:湖北省襄阳市人大常委会)